

Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyinä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (HE 112/2025 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen uudeksi yleistukilaiksi (1. lakiehdotus) ja 33 muuta lakiehdotusta. Yleistuen tehtävänä on turvata henkilön toimeentulo työttömyyden aikana. Yleistuki korvaisi kaksi nykyiseen työttömyysturvalakiin (1290/2002) perustuvaa työttömyysetuutta: työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen, joista annetut säännökset kumottaisiin (2. lakiehdotus). Yleistukea maksettaisiin työtömälle työnhakijalle, jolla ei ole (enää) oikeutta ansiopäivärahaan. Tuen saaminen edellyttäisi taloudellisen tuen tarvetta, eli kyseessä olisi nykyisen työmarkkinatuen tavoin tarveperustainen etuus. Yleistuen hakijaan/saajaan sovellettaisiin pääosin samoja etuuden saamisen yleisiä työvoimapolitiittisia edellytyksiä, työllistymisen edistämiseen liittyviä palveluja ja työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä aiheutuvia seuraamuksia kuin ansiopäivärahan hakijaan/saajaan työttömyysturvalain nojalla (perustelut s. 36–37). Ehdotetun lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 1.5.2026. Voimaantuloon ei liittyisi varsinaisia siirtymäaikoja (s. 55, 132).

Esitys perustuu sosiaaliturvakomitean välimietintöön. Se on osa valmisteilla olevaa perusturvauudistusta, jonka *tavoitteena* on parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuusjärjestelmää. Yhteen perusturvaetuuteen on tarkoitus siirtyä vaiheittain tukien määräytymisperusteita yhdistämällä (s. 36). Nyt ehdotetuilla muutoksilla – erityisesti yleistuen tarveperustaisuudella ja osittaiseen yleistukeen liittyvällä, vanhempien tuloja koskevalla tulorajan korotuksella – arvioidaan olevan kuitenkin vain vähäisiä vaikutuksia työllistymisen kannusteisiin (s. 46).

Ehdotetulla sääntelyllä on yhteyksiä moniin perustuslain säännöksiin ja kansainvälisiin sopimuksiin (sääntämisjärjestysperustelut s. 142–157). – Arvioin tässä lausunnossa yleistuen tarveperusteisuutta (1. lakiehdotus) ja työnhakukeskusteluihin liittyvää ikä-
rajasääntelyä (3. lakiehdotus). Merkityksellisiä perusoikeuksia näiden ehdotusten kannalta ovat yhdenvertainen kohtelu ja syrjinnän kieltö (PL 6 § 1 ja 2 mom.), julkisen vallan velvollisuus edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PL 18 § 2 mom.), jokaisen oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana (PL 19 § 2 mom.), julkisen vallan velvollisuus tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PL 19 § 3 mom.) ja julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Ihmisoikeussopimuksista tärkeä on YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista.

Yleistuen tarveperustaisuus

Täysimääräinen yleistuki vastaisi suuruudeltaan ansiopäivärahan perusosaa (1. lakiehdotus 15 § 1 mom.). Tuen saaminen edellyttäisi taloudellisen tuen tarvetta. Tätä ei sovellettaisi kuitenkaan sinä aikana, jona henkilö osallistuu työllistymistä edistäviin palveluihin (1. lakiehdotus 16 ja 17 §). Keskeinen muutos nykytilaan olisi tarveperustaisuuden ulottaminen koskemaan niitä työssäoloehdon täyttäneitä työttömiä työnhakijoita, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan, eli nykyisen peruspäivärahan saajia (perustelut s. 36, 49–50, 54). Muutosta merkitsisi myös se, että tuen tarpeen arviointiin sovellettaisiin vain yhtä tulorajaa ja yhtä vähennysprosenttia (17 § 1 mom.). Huoltovelvollisuus, huollettavien lasten määrä tai se, onko henkilö täyttänyt 55 vuotta vai ei, ei vaikuttaisi arviointiin, toisin kuin nykyisin on työmarkkinatuen kohdalla. Perustelujen mukaan muutokset edistäisivät tuensaajien yhdenvertaisuutta, yhdenmukaistaisivat tulorajan määräytymistä ja yksinkertaistaisivat sääntelyä ja sen toimeenpanoa (s. 68).

Yleistuella toteutettaisiin *perustuslain 19 §:n 2 momentissa* tarkoitettua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden aikana (työmarkkinatuen ja peruspäivärahan osalta esim. *PeVL 45/2024 vp*, kappale 2 ja siinä viitatu lausunnot). Kyseinen säännös edellyttää esitöidensä mukaan sosiaaliturvajärjestelmien laatimista niin kattaviksi, ettei niiden ulkopuolelle jää väliinputoajaryhmiä (*HE 309/1993 vp*, s. 70/II). Se asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista. Säännöksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin. Säännöksessä tarkoitettu turva on yhteydessä lueteltuihin elämäntilanteisiin ja laissa kulloinkin säädettäviin etuuksien saamisedellytyksiin. Säännös ei aseta estettä sille, että järjestelmiin voidaan sisällyttää myös tarveharkintaa koskevia sään-

nöksiä. Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei perustuslaissa voida yksityiskohtaisesti säätää, millä tavoin ja esimerkiksi minkä tasoisina etuuksina perustoimeentulon turva taataan lailla. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisia eivät ole kuitenkaan sellaiset muutokset, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat pykälän 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoitukseen. Valiokunta on toisaalta painottanut, että toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida samastaa toisiinsa. (Esim. PeVL 45/2024 vp kappaleet 3–5 ja niissä viitatus.) Huolestuttavana perustuslakivaliokunta on pitänyt tilannetta, jossa ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimeksi jaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen saajiksi. Se on muistuttanut siitä, että toimeentulotukeen liittyvät muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeavat tarveharkinta ja menokontrolli (esim. PeVL 8/2024 vp kappale 4 ja siinä viitatus lausunnot).

Perustuslain 19 §:n 3 momentti velvoittaa julkista valtaa tukemaan perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden mutta ei määritä, millä tavoin velvoite tulee toteuttaa. Kun kyse oli työttömyysetuuden lapsikorotusten lakkauttamisesta, perustuslakivaliokunta katsoi, ettei sääntelylle ollut perustuslain 19 §:n 3 momenttiin kiinnittyvää valtiosääntöoikeudellista estettä, kun otettiin huomioon olemassa olevat tukijärjestelmät. (PeVL 16/2023 vp kappaleet 4, 11–13 ja niillä viitatus).

Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 26 artikla vahvistaa jokaiselle lapselle oikeuden nauttia sosiaaliturvasta, mukaan luettuna sosiaalivakuutus. Valtion tulee ryhtyä välttämättömiin toimiin oikeuden täydeksi toteuttamiseksi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Artiklan mukaan etuuksia myönnettäessä on otettava tarvittaessa huomioon lapsen ja hänen elämänsä vastuussa olevien henkilöiden varallisuus ja olosuhteet, kuten myös muut lapsen esittämään tai hänen puolestaan esitettyyn hakemukseen vaikuttavat seikat. *Lapsen oikeuksien komitea* on tuoreissa Suomea koskeissa suosituksissaan suositellut välttämään sellaista sosiaaliturvaetuuksien leikkaamista, joka vaikuttaa köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa oleviin lapsiin (2.6.2023, CRC/C/FIN/CO/5–6).

Peruspäivärahan korvaaminen tarveperustaisella yleistuella merkitsisi työttömyysturvaan kohdistuvaa heikennystä, mikä näkyisi käytettävissä olevien tulojen pienenemisenä joissakin työnhakijaryhmissä. Heikennykseksi on katsottava myös se, ettei työnhakijan huoltovelvollisuudella tai huollettavien lasten määrällä olisi enää vaikutusta tuen tarpeen arviointiin. Ehdotusten vaikutuksia kotitalouksien asemaan kuvataan perustelujen sivuilla 37–44. Kun otetaan huomioon myös osittaista yleistukea koskeva ehdotus (1. lakiehdotus 18 §), selvästi suurimmalla osalla vuoden aikana työttömyysetuutta saaneista työttömyysetuus ei muuttuisi (arviolta 526.100 henkilöä). Etuus pienenisi noin 5.000 henkilöllä ja suurenisi noin 2.660 henkilöllä (s. 40). Pienennys olisi keskimäärin 1.166 euroa vuodessa. Eniten kotitalouden käytettävissä olevat tulot vähenisivät 55–64-vuotiailla (arviolta 3703 henkilöä), mikä johtuisi pitkälti siitä, ettei tarvearvioinnissa sovellettaisi enää ikään perustuvia rajoituksia. Seuraavaksi yleisintä

tulojen väheneminen olisi 0–9-vuotiailla, 10–18-vuotiailla, 35–44-vuotiailla ja 45–54-vuotiailla. Alle 18-vuotiaista tulot pienenisivät noin 3.000 henkilöllä. (Taulukko 12: Luvut kuvaavat kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen jakautumista ikäluokittain.) Lapsiperheitä, joiden tulot pienenisivät, olisi reilut kaksi ja puoli tuhatta. (s. 40–44, 54)

Esitetyn perusteella en pidä ehdotusta ongelmallisena perustuslain 19 §:n 2 momentin tai 3 momentin kannalta. Ehdotukseen perusoikeusnäkökulmasta liittyvät kielteiset vaikutukset eivät ole nähdäkseni sillä tavoin olennaisia, että niiden olisi katsottava olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Muutosten vaikutus toimeentulotuen hakemiseen arvioidaan perusteluissa vähäiseksi (s. 57). Perustuslain 19 §:n 3 momentin osalta voidaan viitata lisäksi siihen, ettei esimerkiksi lapsilisää ja yleistä asumistukea otettaisi tulona huomioon yleistuen tarvetta arvioitaessa (1. lakiehdotus 16 §:n 2 mom.). Toisensuuntainen argumentti on vaikutus lapsiperheköyhyyteen, jota uudistus osaltaan lisäisi, joskaan ei ilmeisesti merkittävästi (ks. myös s. 56–57). Sosiaaliturvaan kohdistuvien leikkausten ja perusturvauudistuksen vaikutuksia etenkin köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa oleviin lapsiin ja nuoriin on syytä seurata tarkasti ja ryhtyä tarvittaessa korjaaviin toimenpiteisiin. Jossain määrin pulmallisena erityisesti peruspäivärahaa saavien kannalta voidaan pitää myös sitä, ettei uudistuksen voimaantuloon liittyisi siirtymäaika. Siirtymäaika antaisi mahdollisuuden sopeutua muutokseen ja vähentäisi niiden henkilöiden määrää, joiden käytettävissä olevia tuloja uudistus vähentäisi (ks. s. 68).

Työnhakukeskusteluihin liittyvät ikäraajat

Yleistukea saavalle työnhakijalle järjestettävistä työnhakukeskusteluista säädettäisiin työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain (380/2023) 32a ja 32 b §:ssä (3. lakiehdotus). Ensin mainittu pykälä koskee keskustelujen järjestämistapaa ja jälkimmäinen niiden sisältöä. Ehdotuksen mukaan työvoimaviranomaisen velvollisuus järjestää työnhakukeskusteluja riippuisi yleistuen maksupäivien lukumäärästä ja yleistuen saajan iästä. Kasvokkain järjestettäviä työnhakukeskusteluja tulisi järjestää alle 25-vuotiaalle yleistuen saajalle enemmän ja aikaisemmassa yleistuen saamisen vaiheessa kuin 25 vuotta täyttäneelle yleistuen saajalle (32a § 1 ja 2 mom.; s. 55). Ensimmäisen työnhakukeskustelun sisällössä painottuisivat eri asiat siitä riippuen, onko yleistuen saajana alle 25-vuotias ammatillista koulutusta vailla oleva nuori vai 25 vuotta täyttänyt työnhakija (3. lakiehdotus 32b § 1 mom. 1 ja 2 kohdat).

Lisäksi työnhakukeskustelujen ja täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämistä yleistuen saajalle koskevaa 32a §:ää ei sovellettaisi ennen vuotta 1965 syntyneeseen työnhakijaan, joka on saanut työttömyysturvalain mukaista työmarkkinatukea vähintään 1.000 päivältä ennen lain voimaantuloa (3. lakiehdotus voimaantulosäännös). Työnhakukeskusteluja ei tarvitsisi tämän mukaan järjestää kyseisille henkilöille kasvokkain, vaan ne järjestettäisiin ”tarkoituksenmukaisimmalla tavalla”, joka voisi olla myös kasvotusten järjestettävä tapaaminen (perustelut s. 143).

25 vuoden ikäraja sisältyy myös kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lakiehdotuksen soveltamisalasäännöksiin (20. lakiehdotus 3 § 1 ja 2 mom.). Voimassa olevassa laissa vastaava ikäraja koskee työmarkkinatukeen oikeutettuja. Ehdotettu muutos kohdistuisi näin ollen erityisesti niihin, jotka saisivat jatkossa yleistukea aiemman peruspäivärahan asemesta. Tällaisen henkilön kuuluminen kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) soveltamisalaan määräytyisi eri tavoin siitä riippuen, onko hän alle 25-vuotias vai täyttänyt 25 vuotta (ks. tarkemmin s. 126).

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä mielivaltaisesti toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. Lainsäädännölle on toisaalta ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on korostanut vakiintuneesti, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. (Esim. *PeVL 68/2022 vp* kappale 4 ja *PeVL 8/2024 vp* kappale 9 ja niissä viitatus).

Perustuslain 6 §:n 2 momentti kieltää asettamasta ketään ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan muun muassa iän perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat kyseisten perusteiden kohdalla korkeat. Hyväksyttävän perusteen on oltava asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen. Henkilöihin kohdistuvat erottelut eivät saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. (Esim. *PeVL 68/2022 vp* kappale 5 ja siinä viitatus.)

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut julkisiin työvoimapalveluihin ja työttömyysturvaan liittyvää ikärajasääntelyä useassa lausunnossa (esim. *PeVL 68/2022 vp*, kappaleet 4–7, *PeVL 32/2022 vp*, kappaleet 6 ja 7, *PeVL 19/2018 vp*, s. 2–3, ja *PeVL 35/2012 vp*, s. 2). Se ei pitänyt mainituissa tapauksissa sääntelyä ongelmallisena perustuslain kannalta. Työttömyysturvaetuuden saamiseen liittyvän 25 vuoden ikärajan valiokunta katsoi perustuslain mukaiseksi, kun ikärajaa perusteltiin nuorisotyöttömyyden erityisongelmilla (esim. *PeVL 35/2012 vp*, s. 2). Se myös viittasi kyseisen ikärajan vakiintuneisuuteen työttömyysturvajärjestelmässä sekä siihen, että yhdenmukaisten ikärajojen käyttäminen on selkeää sekä työnhakijoille että lainsoveltajille (*PeVL 19/2018 vp* s. 3 ja siinä viitatus lausunnot).

Työnhakukeskusteluja koskevia uusia säännöksiä perustellaan esityksessä perustuslain 18 §:n 2 momentilla. Keskustelut toteuttaisivat perustelujen mukaan julkisen val-

lan velvollisuutta edistää työllisyyttä ja pyrkimystä turvata jokaiselle oikeus työhön (s. 53). Niiden tarkoitus on aktivoida työnhakijaa, selvittää työttömyyden syitä ja tukea henkilökohtaisesti yleistuen saajan työllistymistä. Mitä erityisesti tulee alle 25-vuotiaita yleistuen saajia koskeviin säännöksiin, niiden avulla pyritään vähentämään työttömyydestä johtuvaa nuorten syrjäytymisriskiä sekä nuorisotyöttömyyttä (s. 57, 143). Ennen vuotta 1965 syntyneitä koskevan voimaantulosäännöksen perustelujen mukaan työnhakukeskustelujen nykyinen sisältö (= ei velvollisuutta järjestää keskusteluja kasvokkain) riittää turvaamaan kohderyhmän palvelutarpeen arvioimisen ja työllistymisen edistämisen niin, että työnhakijan tilanne voidaan huomioida yksilöllisesti (s. 143).

Ehdotetulle ikärajasäätelylle on esitetty mielestäni hyväksyttävät perusteet. Ehdotetut erottelut eivät ole mielivaltaisia vaan kytkeytyvät asiallisesti ja kiinteästi sääntelyn tavoitteisiin, eivätkä erot muodostu kohtuuttomiksi. Ehdotettuun sääntelyyn ei liity arvioni mukaan näiltä osin ongelmia perustuslain kannalta.

Tampereella 16. lokakuuta 2025

Raija Huhtanen
julkisoikeuden professori (emerita)